



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2011

---

## Online-Bürgerservices

Schwabe, Gerhard

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich  
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-57208>  
Book Section  
Published Version

Originally published at:  
Schwabe, Gerhard (2011). Online-Bürgerservices. In: Schwabe, Gerhard. Bürgerservices : Grundlagen, Ausprägungen, Gestaltung, Potenziale. Berlin: Edition Sigma, 97-112.

## 4 Online-Bürgerservices

*Gerhard Schwabe*

Universität Zürich

### 4.1 Einleitung

Online-Bürgerservices stellen Bürgern Informationen, Kommunikationskanäle und Anwendungen zur Selbstbedienung zur Verfügung. Ziel ist es, dass der Bürger möglichst autonom seine Geschäfte mit der öffentlichen Verwaltung durchführen kann. Gut umgesetzt, führt das zu einem besseren Service für den Bürger und zu Effizienzgewinnen in der öffentlichen Verwaltung.

Es gibt inzwischen so viele Online-Bürgerdienste, die auch im Alltag ganz selbstverständlich genutzt werden, dass eine Vorstellung einzelner Projekte oder Konzepte müßig ist. Deshalb konzentriert sich dieser Beitrag auf einige zentrale Fragen zu Online-Bürgerservices:

- Welchen Bedarf für Services der öffentlichen Verwaltung hat ein Bürger? (Abschnitt 4.2)
- Welche Services werden derzeit Bürgern online angeboten? (Abschnitt 4.3 bis 4.5)
- Welche Services sind geeignet für ein Online-Angebot? (Abschnitt 4.6)
- Wie können Online-Bürgerservices verwaltungsintern organisiert sein? (Abschnitt 4.7)

Bei der Beantwortung dieser Fragen integriert dieser Beitrag auch Konzepte, die in anderen Beiträgen ausführlicher vorgestellt werden.

In den letzten Jahren wurde E-Government häufig mit einem direkten elektronischen Zugang zur Verwaltung gleichgesetzt. Die Gleichsetzung von E-Government mit Online-Diensten stellt eine unzulässige Verkürzung dar, haben doch der direkte Kontakt vor Ort und der telefonische Kontakt eine bleibende Bedeutung. Dennoch gilt die elektronische Bereitstellung von Bürgerservices als ein wesentlicher Innovationstreiber in den letzten beiden Dekaden. Direkter Effekt ist die drastische Ausweitung der Bürgerselbstbedienung. Bürger können sich inzwischen nicht nur gezielt Informationen zu ihrem Anliegen suchen, sondern viele Anliegen abschließend über das Netz behandeln, d.h. auch die notwendigen Transaktionen durchführen. Treten Unklarheiten auf, lassen sich diese häufig durch E-Mail klären. Resultat ist in vielen Fällen eine deutliche Komforterhöhung für den Bürger. Er muss dann nicht mehr extra zur Behörde gehen, sondern kann sich darum kümmern, wenn er Zeit hat und es will, und nicht,

weim die Behörde verfügbar ist. Der im Internet verfügbare Informationsbestand ist in vielen Bereichen um ein Vielfaches größer als das Wissen eines einzelnen Behördenmitarbeiters. Für die Behörden bedeutet die Selbstbedienung über das Internet nach einem initialen Einführungsaufwand einen Effizienzgewinn, übernimmt der Bürger doch selbst die Sucharbeit.

Die Bereitstellung von Bürgerservices über das Internet hat auch zu bedeutenden indirekten Innovationseffekten geführt. Den Behörden wurde deutlich, dass die für die Online-Kanäle bereitgestellten Informationen und die Prinzipien ihrer Organisation auch für interne Zwecke und die Bereitstellung von Diensten über andere Kanäle sinnvoll sind. Damit wurde den Behörden der Anstoß gegeben, einen integrierten Informationsbestand aufzubauen, der für alle Kanäle und für interne Zwecke die notwendigen Informationen bereitstellt (Lucke 2008). Ähnliches gilt für die verwaltungsinternen Kommunikations- und Transaktionssysteme. Dieser Prozess der Integration ist derzeit noch nicht abgeschlossen.

Die Bereitstellung von Bürgerservices über Online-Kanäle hat auch ihre Grenzen. Sie liegen zum ersten in den Begrenzungen der Selbstbedienung begründet und zum zweiten in der Natur des elektronischen Kanals: Einige Lebenslagen und Anliegen sind so komplex, dass Bürger sie ohne Beratung nicht alleine bewältigen können. Hier ist der synchrone Kontakt über Telefon oder eine Face-to-Face-Beratung eher angemessen. Und obwohl das Internet zunehmend alle Schichten und Altersgruppen erreicht, gibt es immer noch eine große Minderheit, die mit dem Internet nicht umgehen kann und denen Bürgerservices nicht verschlossen sein dürfen. Auch Geschäftsvorfälle, die einen unmittelbaren Kontakt mit der Verwaltung erfordern, z.B. um eine Unterschrift zu leisten oder um sich zu identifizieren, sind für Online-Dienstleistungen ungeeignet. Allerdings wurde dieser Punkt in der Vergangenheit überschätzt, d.h. weniger Anliegen als erwartet benötigen zwingend eine physische Anwesenheit. Weiter reduzieren Neuerungen wie der neue Personalausweis mit elektronischer Signaturfunktion in Deutschland diese Zahl noch einmal.

So wie die Möglichkeiten von Online-Bürgerservices lange unterschätzt wurden, wurde ihre Umsetzung lange unterschätzt, indem nur auf die technischen Komponenten geachtet wurde. Man täuschte mit elektronischen Diensten Modernisierung vor, ohne sich modernisieren zu müssen. Man kann sich eine moderne Verwaltung mittels IT kaufen, so war die naive Vorstellung.

## **4.2 Bedarf für Bürgerservices**

Der konkrete Servicebedarf ergibt sich aus den verschiedenen Anliegensarten, die Bürger an öffentliche Administration und Politik richten. Diese setzen sich zusammen aus:

- Leistungsanliegen, die sich auf die Erlangung von Leistungen beziehen,
- Abwehranliegen, welche die Abwehr unzumutbarer Belastungen zum Ziel haben,
- Partizipationsanliegen, die demokratische Mitwirkung im politischen Prozess betreffen,
- Kontrollanliegen, welche Einblicke in das politisch-administrative System ermöglichen, und
- Informationsanliegen, die alltagsrelevante Sachverhalte anbelangen (Lenk 1990, S. 31).

Zur Erfüllung seines Anliegen benötigt ein Bürger nicht nur die eigentlichen „primären“ Services und Informationsbestände, sondern auch Strukturinformationen, welche ihm helfen, den eigentlichen Informationsbestand aufzufinden.

Die Marketingliteratur legt nahe, die Erbringung von Online-Bürgerservices nicht nur aus Sicht der Verwaltung, sondern auch aus Sicht der betroffenen Bürger zu sehen. Forschung zum Informationsverhalten (Wilson 2000) zeigt, dass vor der Ansprache der Verwaltung oder gezielter Suche auf einer Online-Plattform Phasen des Bewusstwerdens eines Informationsbedarfs liegen. Wenn ein Informationsbedarf wahrgenommen wird, kann er diffus sein und es kann ein langer Weg sein, bis der Bürger konkrete Fragen stellen kann. In dem Beitrag zur Bürgerberatung in diesem Buch (vgl. Kap. 6) wird das am Beispiel einer schwangeren Frau illustriert. Dass sie schwanger ist und dass sie in dieser neuen Lebenslage Informationen benötigt, kann sie sagen, aber welche Fragen sie konkret stellen muss und welche Informationen sie suchen muss, bereitet angesichts der Vielzahl von Problemen und Unterstützungsangeboten Schwierigkeiten. Deshalb beginnt Lenk (2004) in seinem vielzitierten Phasenmodell zu Bürgerservices mit der „Proaktiven Bürgerinformation“. Diese Phase unterstützt das Bewusstwerden eines Problems und die Formulierung konkreter Fragen. Beispielsweise kann eine Kommune ihre betroffenen Bürger über anliegende Straßenausbauarbeiten proaktiv informieren und ihnen mitteilen, welche Aspekte ihres Lebens davon voraussichtlich betroffen sein werden. Die weiteren Phasen sind (Lenk 2004, S. 77):

- Wegweiserinformationen für Bürger („Wo muss ich hingehen? Was muss ich mitbringen?“),
- Kontaktvorbereitung, u. a. über Formulare,
- Herstellung des Kontakts („Intake“) und Vereinbarung über Servicequalität,
- gegebenenfalls Verhandlungen zwischen Bürger und Verwaltung,
- Vorgangsbearbeitung; Abschluss durch Vertrag oder Verwaltungsakt; begleitendes „tracking and tracing“ durch Bürger,
- Abwicklung (Leistung unter Umständen gegen Geld) sowie
- Nachsorge (Rechtsbehelfe; Bürgerfeedback etc.).

In dem derzeitigen schon reiferen Stadium des E-Government sind Mängel, insbesondere in den frühen und den späten Phasen der Dienstleistungserbringung zu konstatieren. Der Bürger wird zu wenig beim Bewusstwerden und der Konkretisierung des Informationsbedarfs unterstützt und, wenn der Geschäftsfall abgeschlossen ist, kümmert sich die Verwaltung zu wenig darum, ob dem Bürger damit wirklich geholfen wurde oder ob er noch weitere Unterstützung benötigt.

Angetrieben durch Initiativen auf EU, Bundes- und Länder- (bzw. Kantons-) Ebene hat sich in den letzten 15 Jahren das Angebot an Bürgerservices deutlich ausgeweitet. Insbesondere Staaten wie Großbritannien, Österreich und Estland haben sich hier als Pioniere hervorgetan und bieten auf Portalen Informationen und Dienstleistungen für alle gängigen Lebenslagen an (vgl. z.B. <http://www.direct.gov.uk>, [www.help.gv.at/](http://www.help.gv.at/)). Ein Online-Bürgerservice besteht aus den Komponenten „Information“, „Kommunikation“ und „Transaktion“: Die Informationskomponente stellt die notwendigen Informationen bereit, um den Bürgerservice aufzufinden und sinnvoll in Anspruch zu nehmen und erfüllt einen inhaltlichen Informationsbedarf. Die Kommunikationskomponente erlaubt dem Bürger, mit der Verwaltung zu kommunizieren, um beispielsweise Rückfragen zu stellen. Mit Hilfe der Transaktionskomponente führt ein Bürger Rechtsgeschäfte mit der Verwaltung aus, indem er z.B. eine Dienstleistung verbindlich bucht oder seine bürgerlichen Pflichten erfüllt (z.B. Meldung eines Hundes für die Hundesteuer, Abgabe der Steuererklärung). Diese drei Komponenten werden im Folgenden näher erläutert.

### 4.3 Information

Am Anfang der Online-Bürgerservices stand die Bereitstellung von Informationen. Für viele Alltagsanliegen sammelt die Verwaltung Informationen, beispielsweise zur momentanen Umweltbelastung oder zu den touristischen Attraktionen der Stadt. Solche Informationen stellen die Gemeinden den Bürgern gerne zur Verfügung (wenn sie nicht zur demokratischen Kontrolle „missbraucht“ werden können). Die Bereitstellung von Alltags- und Fachinformationen dient allerdings häufig nicht primär der Bürgerinformation als vielmehr dem Stadtmarketing. Typischerweise werden diese Informationen von den Fachämtern zur Verfügung gestellt.

Für Leistungsanliegen (z.B. „Kann ich einen Zuschuss zu meiner Miete beantragen?“) und Abwehranliegen („Was tue ich, wenn ich einen Strafzettel erhalten habe?“) benötigt der Bürger Informationen über anliegende Aktivitäten, Rechte und Pflichten zusammen mit den einschlägigen Gesetzen und Verordnungen, Formularen und Anträgen sowie die verantwortlichen Institutionen und

Ansprechpartner (Winter 1998; Reiner mann 2000). Diese sollten in Kerninformationen und Hintergrundinformation gegliedert sein (vgl. das Stammtext- und Ergänzungstext-Modell von Lucke 2007). Bei der Bereitstellung dieser Informationen kann die Verwaltung in einen Zielkonflikt geraten: Stellt sie die Informationen zur Verfügung, kann dieses für sie mehr Arbeit und mehr finanziellen Aufwand bedeuten. Ähnliches gilt, wenn sie umfassende Alltagsinformationen zur Verfügung stellt und dann zum Ansprechpartner für verwaltungsfremde Anliegen wird.

Wenn die Verwaltung Bürgerinformation bereitstellt, ist sie häufig in der Sprache der Verwaltung abgefasst und für viele Bürger unverständlich. Verständlichkeit ist somit ein wesentliches Qualitätsmerkmal von Bürgerinformation. Weitere Qualitätsmerkmale aus Bürgersicht sind Vollständigkeit, Aktualität, inhaltliche Korrektheit, Rechtsverbindlichkeit, Redundanzarmut, und Nachvollziehbarkeit (Prestipino 2008). Im Idealfall ist die Information auf den individuellen Nutzer zugeschnitten und die Aufnahme und Nutzung dieser Informationen bereiten ihm Freude (Hassenzahl 2010).

Bei der Bereitstellung von Bürgerinformation ist darauf zu achten, dass es „den Bürger“ nicht gibt, sondern dass Zielgruppen identifiziert werden können. Deshalb unterscheidet von Lucke (2008) auch drei Organisationsprinzipien, wie der Zugang zu Informationen in „Portalen“ strukturiert werden kann: nach behandelten Themen, nach Zielgruppen und nach Lebenslagen. Für gut vorinformierte Bürger kann auch die klassische Strukturierung der Information in Anlehnung an die Behördenorganisation sinnvoll sein, erinnert sich der Bürger doch möglicherweise daran, mit wem er über ein Thema schon einmal gesprochen hat oder wer zuständig ist. Böhm et al. (2010) zeigen darüber hinaus am Beispiel des Auswanderers, dass zusätzlich zu den Portalzugängen eine individuelle Informationsaufbereitung auf der Basis von Nutzerprofilen sinnvoll ist, denn der Informationsbedarf unterscheidet sich in Abhängigkeit von Alter, Beruf, Geschlecht, Herkunft etc.

Seit ca. 2008 ist eine so deutliche Veränderung des Angebots und der Nachfrage von Bürgerinformation zu beobachten, dass man von einer zweiten Generation der internetbasierten Bürgerinformation sprechen kann. Auf der *Angebotsseite* bieten Web-2.0-Technologien und die Verbreitung von geographischen Informationssystemen (insbesondere Google Maps, aber auch eigene Systeme der öffentlichen Verwaltung) die Möglichkeit, Informationen auf eine deutlich natürlichere Weise über Verwaltungsgrenzen hinweg zu integrieren.

Dabei werden offizielle Angebote der öffentlichen Verwaltung in einigen Ländern durch private Angebote ergänzt. Im Rahmen von Open-Government-Data-Initiativen stellen Behörden der Öffentlichkeit ihre Daten zur Verfügung (vgl. Kap. 12) und Unternehmer und innovative Privatpersonen verwenden sie,

um in Eigeninitiativen Anwendungen zu erstellen, sei es als klassische Webseiten oder in letzter Zeit auch als „Apps“ für Smartphones.

### **Illustrierendes Beispiel: Katasterdaten Online**

Sucht ein Bauwilliger im Kanton Zürich ein Grundstück, dann kann er sich schnell auf kommerziellen Immobilienplattformen einen Überblick über den Markt zu freien Baugrundstücken machen. Kauft er dann überhastet ein Grundstück, kann es später zu unschönen Erwachen kommen: Das Grundstück kann wegen Auflagen aus dem Denkmalschutz, den einschlägigen Bauordnungen oder wegen des Naturschutzes nicht so wie erhofft bebaut werden. Dies kann seit Anfang 2011 in der Stadt Zürich mithilfe einer Online-Katasterauskunft vermieden werden: In einem geographischen Informationssystem sind für jedes Grundstück der Stadt die Informationen der verschiedenen Ämter eingetragen, so dass mögliche Auflagen mit Hilfe eines integrierten Informationssystems recherchiert werden können. Dabei sind die relevanten Dokumente (z.B. Bauzonenverordnungen) direkt und kontextabhängig von den Karten aus per Link erreichbar.

Auf *Nachfragerseite* nimmt die Bedeutung von Navigation auf Webseiten derzeit zu Lasten von Suchen mit Suchmaschinen (z.B. Google) sowie Empfehlungen in Social-Networking-Sites (z.B. Facebook) ab. In beiden Fällen springt der Kunde direkt zu einem Informationsangebot; die anbietende Behörde kann nicht mehr davon ausgehen, dass ihm über die Navigation der Kontext der aufgefundenen Informationen bewusst ist. Deshalb ist es wesentlich, Informationen modular zu gestalten und den Kontext einer Information auf der Webseite selbst deutlich zu machen. Um eine empfohlene Webseite dauerhaft auffindbar zu machen, werden eindeutige dauerhafte Bezeichner zum (Wieder-)Auffinden von Informationseinheiten benötigt; dies kann im Widerspruch zu der Verwendung von Datenbanken für die Informationsspeicherung und dynamischen Informationsaufbereitung stehen. Für googelnde Nutzer sind die Webseiten mit den richtigen Stichworten auch aus der Alltagssprache zu markieren, damit sie leicht gefunden und nicht durch kommerzielle Angebote verdrängt werden.

## **4.4 Kommunikation**

Elektronische Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung erfüllt im Kern zwei Bürgerbedürfnisse:

1. Bürger kommunizieren mit der Verwaltung, um an Primärinformationen zu gelangen. Bürger wählen diesen Weg der Auskunft, weil er im Vergleich zur

eigenständigen Informationssuche auf den Webseiten bequem ist oder weil sie nicht genau wissen, wonach sie suchen müssen.

2. Bürger kommunizieren mit der Verwaltung, weil sie ergänzende Informationen, Wegweiserinformationen oder Informationen zum aktuellen Status ihres Vorgangs benötigen.

In den letzten Jahren ist eine große Ausweitung der möglichen Kommunikationskanäle zu beobachten. Als erstes traten in den 1990er Jahren Fax und E-Mail neben die schon lange etablierten Kommunikationsmedien Face-to-Face-Kontakt, Brief und Telefon. E-Mail ist bis heute das bevorzugte elektronische Kommunikationsmedium zwischen Bürger und Verwaltung. Gerade weil ohne großen Aufwand zeitverzögert („asynchron“) kommuniziert werden kann, kommt es den individuellen Arbeitspräferenzen von Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern entgegen. Die durch die direkte Adressierung von einzelnen Mitarbeitern (unter Umgehung des Dienstwegs und eines zentralen Posteingangs) ausgelösten Herausforderungen an die Organisation und Technik der öffentlichen Verwaltung gelten in den meisten Behörden inzwischen als bewältigt.

Im Privatbereich verbreiten sich in den letzten Jahren eine Reihe von neuen Kommunikationsmedien und die Erwartung der Bürger, dass sich die Verwaltung für diese Medien öffnet, steigt. Zum einen weitet sich die Möglichkeit der Telefonie aus, denn neben die klassischen stationären Geräte sind Mobiltelefone getreten. Weil die Schnittstelle in der öffentlichen Verwaltung (= stationäre Geräte<sup>1</sup>) gleich bleibt, hat die Verbreitung der Mobiltelefone zwar die Natur der Anfragen geändert (Anrufer befinden sich häufiger direkt in der Situation, in der sie einen Bürgerservice benötigen, denn sie brauchen hierfür nicht mehr zu einem stationären Gerät zu gehen), ihre Behandlung durch die öffentliche Verwaltung ist jedoch grundsätzlich gleich geblieben. Eine größere Herausforderung wird moderne Telefonie dann, wenn sie mit anderen Kommunikationsmedien, z.B. Chat, Online-Communities oder sozialen Netzwerken (Facebook etc.) in einem ‚Contact Service Center‘ verbunden werden. Da diese neuen Kommunikationsmedien derzeit Einzug in die Kommunikation von Unternehmen mit ihren Kunden finden, stehen auch die öffentlichen Verwaltungen vor der Frage, wann und wie sie diese Kommunikationsmedien verwenden. Für die Kommunikation in großen Gruppen im Rahmen der Bürgerpartizipation ist ihr Einsatz naheliegend; für Bürgerservices mit einzelnen Bürgern bedeuten sie noch einen großen Schritt, erheben sich doch Fragen der Gestaltung des Kommunikationsprozesses, der Vertraulichkeit und des Datenschutzes.

Mit neueren Medien beschränkt sich die Kommunikation nicht nur auf den Nachrichtenaustausch, sondern ermöglicht auch die Kooperation zwischen Bür-

---

1 Mobile Bürgerservices, wie z.B. von der Stadt Potsdam, sind derzeit noch die Ausnahme.



ger und Verwaltungsmitarbeiter. Am vielversprechendsten sind hierbei derzeit Ansätze des so genannten Co-Browsings: Kommt ein Bürger mit der Selbstbedienung eines Services nicht zurecht oder hat er Fragen, dann ruft er einen Helpdesk an. Die mündliche Kommunikation wird unterstützt durch aneinandergekoppelte Web-Browser, bei denen beide Kommunikationspartner den gleichen Inhalt sehen und auch auf der Webseite navigieren können. Der Verwaltungsmitarbeiter sieht also, wo das Problem des Bürgers ist und der Bürger sieht, wie die Lösung aussehen kann. Damit ist es auch möglich, einfache Beratungsgespräche online zu führen (vgl. Schmidt-Rauch et al. 2010). Allerdings erhöht dieser Service auch die Anforderungen an die Medienkompetenz von Bürger und Verwaltungsmitarbeiter. Kommen mehrere Medien in einem Beratungsszenario zusammen (z.B. Telefon, Chat und Co-Browsing), dann sind die Beteiligten in der Medienwahl und -nutzung leicht überfordert (vgl. Löber 2008). Mit Hilfe von Co-Browsing kann ein Verwaltungsmitarbeiter Bürgern auch bei der Ausführung von Transaktionen unterstützen.

### **Illustrierendes Beispiel: Suisse E-Police**

Im Folgenden soll Suisse E-Police als ein illustrierendes Beispiel für einen innovativen Online-Bürgerservice präsentiert werden, das derzeit in der Schweiz in einer Zusammenarbeit mehrerer Kantone von der Firma Netceera realisiert werden soll.

Wenn in der Schweiz derzeit ein Fahrrad gestohlen wird, dann muss der Bürger bei der Polizei Anzeige erstatten. Da die dafür verwendeten Informationssysteme der verschiedenen Kantone nicht miteinander verbunden sind, muss der Bürger den Diebstahl vor Ort in dem Kanton melden, in dem das Fahrrad vermutlich gestohlen wurde, d.h. die Meldung kann auch noch mit einer längeren Anreise verbunden sein. Aus Versicherungsgründen mag eine Meldung sinnvoll sein, da aber nur ca. 2% aller als gestohlen gemeldeten Fahrräder wiedergefunden werden, sind die Erfolgsaussichten der Diebstahlanzeige ansonsten marginal. Da Fahrraddiebstähle häufig sind und immer die gleichen Informationen erfragt werden, soll der Diebstahl auch online gemeldet werden können. Dazu werden zum einen Informationen zum gestohlenen Fahrrad und zum anderen Informationen zur Person des Anzeigestellten in einem Formular online erfasst und der Polizei übermittelt. Der Meldedienst ist so konzipiert, dass er die Meldung an die Polizeisysteme aller am Projekt beteiligten Kantone weiterleitet. Neben der eigentlichen Meldetransaktion findet der Bürger online hilfreiche Informationen zu seinem Anliegen, z.B. den Hinweis, dass er sich mit seiner Versicherung in Verbindung setzen muss oder wie er in Zukunft Fahrraddiebstähle vermeidet.

Neben Fahrraddiebstählen werden in der ersten Phase weitere neun Standarddiebstahlmeldungen unterstützt. Diebstähle können zugleich mehrere Gegenstände betreffen: Wenn beispielsweise eine Handtasche abhanden kommt, dann kann diese noch den Ausweis, Scheckkarten oder Schmuck enthalten. Das Sperren eines Ausweises ist aber im klassischen Meldesystem ein anderer Vorgang als der Verlust von Schmuck. Suisse E-Police erlaubt es, die Einzelmeldungen zum Verlust der Handtasche zu einem Vorgang zu bündeln. Eine Koppelung besteht auch zu verwandten Anwendungen. Wenn beispielsweise eine Handtasche abhandengekommen ist, dann kann der Bürger sie auch nur verloren haben; deshalb kann eine gleichzeitige Meldung beim Fundbüro angebracht sein. Auf diesen Kerndiensten lassen sich dann Zusatzdienste aufbauen: Eine naheliegende Anwendung ist die Registrierung von Fahrrädern und anderen Wertsachen schon beim Kauf, fällt dann doch die Beschreibung des Gegenstands deutlich leichter und die Polizei kann bereits tätig werden, wenn sie aufgrund eines Fundes von sich aus den Verdacht eines Diebstahls hegt.

Kommt der Bürger mit seiner Diebstahlmeldung nicht zurecht, dann kann er online Hilfe anfordern und seine Meldung mit E-Polizisten (d.h. einem Polizisten, der in einem Call-Center arbeitet) in einer „Co-Browsing-Anwendung“ teilen. Dabei kommunizieren der Polizist und der hilfeschuchende Bürger per Telefon miteinander und sehen zeitgleich dieselben Informationen in ihrem Browser-Fenster. Der Bürger kann gezielt Fragen stellen und der E-Polizist kann ihm konkrete Hilfestellung geben. Die beteiligten Kantone sehen in zwei Punkten einen Nutzen des Systems: Erstens können endlich Diebstahnmeldungen auch überregional verbreitet werden und der Bürger muss nicht mehr auf die (möglicherweise durch anderer Vorfälle überfüllte) Polizeistelle. Zweitens steht die Polizei unter Druck, mehr Präsenz auf der Straße zu zeigen. Durch die Reduktion administrativer Arbeiten können hierfür die personellen Ressourcen besser verteilt werden. Erste Schätzungen lassen sogar insgesamt einen Effizienzgewinn erwarten, der größer ist als die Gesamtkosten der E-Polizisten-Anwendung.

Eine Einführung des neuen elektronischen Dienstes erfordert eine Reorganisation bei der Polizei: Die Schichtpläne der Polizisten müssen an die reduzierten Bürozeiten angepasst werden und eine zentrale E-Polizeiorganisation muss aufgebaut werden, in der Fachleute den Bürgern telefonisch und/oder per Co-Browsing bei der Meldung behilflich sind. Es liegt auch nahe, dass der verbesserte Service von E-Police nicht nur den Bürgern, sondern auch den Polizisten in den Polizeistellen zur Verfügung gestellt wird, so dass Meldungen über verschiedene Kommunikationskanäle im gleichen System landen.

## 4.5 Transaktionen

Einfache Rechtsgeschäfte wurden schon lange vor dem Aufkommen von Online-Diensten so standardisiert, dass sie regelgebunden abgearbeitet werden konnten. Formulare dienen dazu, alle nötigen Informationen in der richtigen Form beim Bürger zu erfassen. Während das Papierformular noch bis heute die Erfassung der Daten beim Bürger dominiert, werden die Daten danach durch die Verwaltung mit Hilfe von elektronischen Informationssystemen regelgebunden abgearbeitet. Im einfachsten Fall kann der Computer die Datenverarbeitung gemäß den Verwaltungsregeln vollständig automatisiert übernehmen, im anderen Fall bedarf es noch des menschlichen Eingriffs an Schlüsselentscheidungspunkten. Wurde die Erfassung der Daten und Bedienung des Computers bis in die 1970er Jahre wenigen Spezialisten überlassen, übernehmen dies seit den 1980er Jahren zunehmend die fachlich zuständigen Sachbearbeiter. Online-Transaktionen verlagern die Zuständigkeit für die Bedienung und Erfassung nun seit mehr als einer Dekade direkt zum Bürger. Wenn die Regeln und die Daten des Verwaltungsvorgangs in dem Informationssystem vollständig und korrekt abgebildet sind, dann kann der Vorgang unmittelbar abgearbeitet werden und der Bürger erhält sofort die gewünschte Leistung bzw. die Bestätigung der Erfüllung einer Pflicht. Beispielsweise kann im Kanton Zürich der Steuerbürger über einen Online-Dienst die Fristverlängerung für seine Steuererklärung beantragen. Diese wird dann auch sofort entschieden und die Entscheidung dem Bürger mitgeteilt. Damit wird der Mehrwert für die Beteiligten deutlich: Der Bürger kann jederzeit von jedem Ort (= Computer) aus seinen Input leisten und in vielen Fällen mit einem sofortigen Abschluss des Vorgangs rechnen. Dadurch reduziert sich seine kognitive Last: Er muss seine Transaktionen nicht mehr im Voraus planen und braucht offene Transaktionen nicht mehr weiter zu verfolgen. Aus Verwaltungssicht sind Online-Transaktionen attraktiv, weil sie sehr effizient abgearbeitet werden; insbesondere ist ein (teurer) menschlicher Eingriff nicht mehr oder nur noch an einzelnen Entscheidungspunkten notwendig.

Aus diesen Ausführungen werden auch die Vorbedingungen für einen Online-Dienst deutlich: Standardisierung des Inputs, eine automatisierbare Bearbeitung auf Grund von definierten Regeln, vollständige elektronisch verarbeitbare Datenbestände. Jede Vorbedingung stellt eine Grenze für (wirtschaftliche) Online-Dienste dar: Wenn die Standardisierung des erforderlichen Inputs nicht möglich ist – z.B. weil jeder Fall andere Daten erfordert – dann entfällt eine automatische Verarbeitung der Daten. Zwar ist es auch denkbar, dass der Bürger über Freitext Dienstleistungen anstößt, aber dann reduziert sich das elektronische Medium auf eine reine Informationsübertragung und Speicherung, die genauso gut über E-Mail möglich wäre. Ähnliches gilt für die Abbildung der Regeln und der Daten im Informationssystem: Je mehr Regeln außerhalb der E-

Government-Anwendung durch einen Sachbearbeiter bearbeitet werden müssen und je mehr Daten manuell erfasst werden müssen, desto mehr reduziert sich der Nutzen für Bürger und Verwaltung.

Wegen möglicher hoher Effizienzgewinne für Verwaltung und Bürger (sowie wegen Reputationsgewinnen in diversen Ratings) arbeiten Verwaltungsinformatiker, Verwaltungsfachleute und Politiker daran, diese drei Grenzen mit Hilfe von Informationstechnologie zu erweitern. Elektronische Formulare können um ein vielfaches flexibler sein als Papierformulare: Sie können vorausgefüllte Inhalte vorschlagen (z.B. aus der Steuererklärung vom Vorjahr); sie können in Entscheidungsbäumen verzweigen und sich damit an verschiedene Situationen anpassen; sie können regelgebunden Input anfordern und sie können die Plausibilität der eingegebenen Daten prüfen. Online-Services für verwandte Themen können gebündelt werden und einmal erfasste Daten in mehreren Services verwendet werden. Wenn beispielsweise einem Bürger eine Handtasche abhanden gekommen ist, müssen bei der Polizeimeldung Kerninformationen wie der Ort und die Zeit des Vorfalls und die Adresse des betroffenen Bürgers nur einmal erfasst werden und nicht getrennt beispielsweise für den verlorenen Ausweis, Führerschein und weitere Wertsachen. Zwar sind auch papiergebundene, lebenslagenspezifische Formulare denkbar, aber die Flexibilität des elektronischen Mediums ist deutlich höher, kann das Formular doch dynamisch während der Bearbeitung aus Bausteinen zusammengesetzt und konfiguriert werden. So genannte „Ontologien“ stellen ein einheitliches Vokabularsystem zur Verfügung und „Serviceorientierte Architekturen“ stellen technisch sicher, dass der Transfer von Daten zwischen dynamisch zusammengesetzten Formularbausteinen gelingt.

Für die Schaffung automatisierbarer Regeln ist zuerst der Gesetz- und Verordnungsgeber gefragt. Computersysteme sind nicht dazu in der Lage, „Ermessensentscheidungen“ zu treffen; sie benötigen eindeutige Regeln. Die komplizierte Formulierung vieler moderner Verordnungen hat (neben der komplizierten politischen Kompromissuche und dem Versuch, Rechtssicherheit im Einzelfall zu schaffen) auch mit den Versuchen zu tun, Regeln so klar zu formulieren, dass sie automatisch abarbeitbar werden. Dabei kann auch eine Vereinfachung von Regeln Online-Dienste fördern, etwa indem auf komplizierte Voraussetzungen verzichtet wird. So wird die oben als Beispiel vorgestellte Aufschiebung der Abgabe der Steuererklärung im Kanton Zürich in der Regel gewährt. Die Einführung eines Guthabenzinses für Steuerzahlungen vor einem festen Termin und eines Kreditzinses für eine spätere Zahlung führen zu einer Interessensangleichung von Bürger und Staat und erübrigen eine umfangreiche Prüfung.

Vollständige elektronisch verfügbare Daten wurden lange als ein Haupthindernis für die Verbreitung von Online-Diensten erachtet. Als Haupthindernis wurden zuerst personenspezifische Daten angesehen, insbesondere die Identifikation des Bürgers wie „Datum und Unterschrift“. Diese werden benötigt, um

Transaktionen rechtsgültig abzuschließen. Die Bemühungen zur Einführung einer digitalen Identifikation und Unterschrift sind zwar technisch weit fortgeschritten, aber finden bisher wenig Akzeptanz beim Bürger (der bis heute ein spezielles Lesegerät benötigt). Möglicherweise führen die Einführung des neuen Personalausweises und die Verbreitung von speziellen Lesegeräten für das Online-Banking bei den Bürgern in Deutschland zu einem Umdenken. In der jüngsten Vergangenheit hat sich aber auch gezeigt, dass für mehr Verwaltungsvorgänge als gedacht eine Identifikation oder eine Unterschrift nicht erforderlich sind. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn es keine Anreize für Missbrauch gibt und sich der potenzielle Schaden für Bürger und Verwaltung in vertretbaren Grenzen hält. Beispielsweise gibt es wenige Anreize, missbräuchlich ein Fahrrad als gestohlen zu melden und wenn dies geschehen würde, hielten sich die Konsequenzen für die Polizei in Grenzen.

Daten können auch deshalb nicht elektronisch verfügbar sein, weil sie in „unüblichen Formaten“ vorliegen. So waren geografische Informationen lange nur auf Papier verfügbar; die Digitalisierung und Aufbereitung von geografischen Informationen ist aufwendig, öffnet aber die Tür für eine Reihe von zusätzlichen Online-Services, beispielsweise zum Thema Bauen. Nicht zuletzt führt die zunehmende Digitalisierung von Verwaltungsverfahren dazu, dass die Daten, die dort verarbeitet werden, auch für andere Verfahren zur Verfügung stehen. Allerdings setzt hier der Datenschutz enge Grenzen bei der Datenintegration und Wiederverwendung für andere Zwecke. Deshalb propagieren E-Government-Innovatoren (z.B. Udo Heikenwälder von der Datenzentrale Baden-Württemberg), im Einzelfall beim Bürger um Zustimmung zu werben, für ihn seine Datenbestände zu integrieren, um ihm einen besseren Service bieten zu können. Zu diesem Service gehört dann nicht nur die reaktive bessere Aufbereitung von Daten (wie oben diskutiert), sondern auch die proaktive Benachrichtigung, wenn ein Interesse des Bürgers vermutet wird. Beispielsweise könnte eine Kommune betroffene Bürger vorwarnen, dass ihr Personalausweis abläuft. Damit werden Dienstleistungen möglich, wie sie Unternehmen mit CRM-Systemen<sup>2</sup> ihren Kunden anbieten (Bonin 2000). Dabei sind der öffentlichen Hand aber nicht nur bei der Integration der Datenbestände Grenzen gesetzt, sondern auch bei dem Umgang mit den Daten. Beispielsweise kann eine Behörde nicht in Analogie zum Verhalten zu manchen Krankenkassen „schlechte Kunden“ systematisch identifizieren und dann schlechter behandeln, um sie zum Wegzug zu bewegen.

Die Erfahrungen bei der Einführung von Online-Banking in den letzten zehn Jahren lassen erwarten, dass integrierte und personalisierte Bürgerservices ein

---

2 CRM steht für „Customer Relationship Management“; CRM-Systeme unterstützen die Pflege der Kundenbeziehung.

deutliches Umdenken der Verwaltung hin zu einem stärkeren „Kundendenken“ erzwingen. Um die Jahrtausendwende wurden Banken von einer starken Nachfrage nach E-Banking-Dienstleistungen überrollt. Dabei wünschten Bürger nicht nur einzelne Services (wie eine Überweisung), sondern sie wollten alle Bankenservices und -informationen an einem Anlaufpunkt integriert angeboten haben. Dies zwang die Banken dazu, Informationen aus den traditionell getrennten Geschäften wie Zahlungsverkehr, Wertpapiergeschäft oder Hypothekengeschäft zusammenzuführen. Dies ging dann mit der Einführung persönlicher Kundenbetreuer einher, die dann auch für alle diese Geschäfte zuständig waren. Weil die Informationen über die traditionellen Informationssysteme der Banken den Beratern nicht so schnell angeboten werden konnten, waren diese während einer Übergangszeit dazu gezwungen, sich bei Kundenkontakten auch über das Online-Banking einen Überblick über die Situation des Kunden zu erwerben.

#### **4.6 Eignung von Services für ein Online-Angebot**

Der große Nutzen und die zunehmende Verbreitung von Online-Dienstleistungen führen zu einer Umkehr der traditionellen Fragestellung „Welche Services sind für Online-Angebote geeignet“. Die Frage der Zukunft lautet, für wen welche Dienste denn noch vor Ort erbracht werden sollten. Wir vermuten, dass der Bürgerservice vor Ort noch lange eine wesentliche Anlaufstelle für den Bürger sein wird. Neben den Diensten, die per Gesetz eine Präsenz vor Ort verlangen (Hochzeit, Notarsgeschäfte etc.), werden nennenswerte Teile der Bürgerschaft weiterhin nicht dazu in der Lage sein, Online-Dienste zu nutzen, sei es aus gesundheitlichen Gründen oder wegen mangelnder Medienkompetenz. Hinzu kommen die Dienste, die im direkten Kontakt vor Ort besser erledigt werden können als online. Bei der Auswahl helfen die Theorien zur Medienwahl. Die Media Richness Theorie (Daft/Lengel 1984) schlägt vor, Aufgaben, bei denen es um Informationssuche geht, besser mit armen Medien (wie einer Online-Webseite) zu erledigen, während mehrdeutige Aufgaben eher mit reicheren Medien wie dem Face-to-Face-Kontakt zu erledigen sind. Unter mehrdeutigen Aufgaben sind jene zu verstehen, die wertbehaftet sind. Beispielsweise sollte eine strittige Bauangelegenheit besser von Angesicht zu Angesicht behandelt werden, lassen doch Ton, Mimik und Gestik des Gesprächspartners Aufschlüsse zu, was ihm wie wichtig ist. Auch Ernährungs- und Urteile werden dem Bürger besser direkt mitgeteilt, wenn sie verstanden und wirkungsvoll sein sollen. Geht es bei einem Bauvorhaben aber darum, sich über freie Grundstücke einen Überblick zu verschaffen, dann ist eine Online-Suche sinnvoller, würde doch die Anwesenheit eines Verwaltungsmitarbeiters nur von der eigentlichen Sache ablenken. Allenfalls wenn der Bürger bei der Informationssuche Schwierigkeiten hat, dann kann

ein Verwaltungsmitarbeiter vor Ort hilfreich sein (dieser Fall wird in der Media Richness Theorie nicht berücksichtigt). In jedem Fall sind dann reichere Medien wieder hilfreich, wenn es um eine subjektive Bewertung der Grundstücke geht. Dieses Beispiel aus dem Bereich Bauverwaltung zeigt auch auf, dass für komplexere Services nicht ein Medium geeignet ist, sondern für einzelne Phasen jeweils eine Online-Selbstbedienung, ein Face-to-Face-Kontakt, ein telefonischer Kontakt oder ein Besprechung mit Co-Browsing (d.h. einem Medium mit mittlerem Reichtum) sinnvoll sein kann. Dies gilt umso mehr, wenn man die Erkenntnis der Symbolic-Interactionist-Perspektive (Trevino et al. 1990) mitberücksichtigt: Sie geht davon aus, dass die Medienwahl auch die konkreten Lebensumstände des Bürgers mitberücksichtigt. Beispielsweise könnte es für einen Bürger grundsätzlich sinnvoll sein, einen Bürgerservice vor Ort wahrzunehmen, aber weil er derzeit nicht vor Ort ist oder weil er sich zu den Öffnungszeiten der Behörde nicht freimachen kann, wählt er den telefonischen Kanal oder eine Co-Browsing-Besprechung.

Somit sind bei der Gestaltung von Bürgerservices sowohl die Durchgängigkeit der Vorgänge über mehrere Episoden der Mediennutzung hinweg als auch die subjektiv situative Medienwahl durch den Bürger zu berücksichtigen. Dies ist nur durch eine Integration der Angebote über alle Kanäle hinweg zu leisten, d.h. alle Kanäle greifen auf einen einheitlichen Informationsbestand zurück. Während das bei den strukturierten Daten von Transaktionen sowie den eigenen Informationsbeständen der Verwaltung noch vergleichsweise einfach ist, wirft die Kommunikation über mehrere Kanäle hinweg für die Verwaltungspraxis noch Probleme auf, insbesondere wenn mehrere Personen betroffen sind: Soll die Verwaltung jeden Brief eines Bürgers einscannen, nur weil er vielleicht einmal zu dem Thema bei dem Call-Center anruft? Soll ein Berater vor Ort jeweils Protokolle von Besprechungen erstellen, nur damit der Bürger bei der Selbstbedienung auf die dort besprochenen Sachverhalte zurückgreifen kann? Solange eine automatisierte Protokollierung von Kommunikation nicht möglich (und nicht gewünscht!) ist, werden deshalb Kommunikationsdaten unvollständig bleiben.

#### **4.7 Organisation von Online-Bürgerdiensten**

Das Angebot von Bürgerdiensten kann in einer größeren Kommune leicht mehrere hundert Dienstleistungen umfassen. Wie soll ein Bürger die benötigte Dienstleistung finden? Als Organisationsprinzip haben sich hier Portale (vgl. Lucke 2008) bewährt. Portale strukturieren Bürgerservices nach einheitlichen Prinzipien und bieten den Bürgern einen Zugang zu vielen Dienstleistungen. Ein übliches Organisationsprinzip von Portalen öffentlicher Verwaltungen sind „Lebenslagen“ (vgl. Kap. 3). Beispiele für Lebenslagen sind Umzug, Geburt oder

ein Todesfall. Lebenslagen bieten insbesondere dem unkundigen Bürger einen einfachen Zugang.

Ist schon eine bürgernahe Beschreibung der Primärinformationen eine große Herausforderung für die öffentliche Verwaltung, so sind die Wegweiserinformationen noch anspruchsvoller: Welche Lebenslagen sollen gewählt werden? Wie soll eine Lebenslage benannt werden, so dass sie verständlich ist? Wie sollen die Themen benannt werden, dass der Bürger sie versteht und nur an einer Stelle nach Informationen sucht? Wie können Wegweiserinformationen dynamisch ergänzt werden, wenn neue Bürgerservices hinzugefügt werden? Diese Festlegungen sind deshalb schwierig, weil ein Bürgeranliegen mehrere Behörden einer Kommune oder sogar mehrere Ebenen (Kommune, Land/Kanton, Bund) betreffen kann, die sich dann auf eine Begrifflichkeit einigen müssen. Gerade in föderalen Staaten wie Deutschland und der Schweiz bedeutet dies jahrelange Abstimmungsrunden, die auch derzeit noch im Gange sind. Der Abstimmungsbedarf zwischen Behörden aller Ebenen geht aber noch weiter als eine Einigung auf eine gemeinsame Begrifflichkeit. Forschung und Praxis arbeiten seit mehreren Jahren am Konzept eines „One-Stop-Government“ (Lucke 2008). Ziel ist es, dass ein Bürger sein gesamtes Anliegen in einem Schritt erledigen kann und nicht beispielsweise mehrere Behörden physisch oder auf deren Online-Präsenz aufsuchen muss und mühsam die Aktivitäten der verschiedenen beteiligten Akteure koordinieren muss. Dies erfordert mehr als eine Integration von Informationsbeständen und Informationssystemen (Gil-Garcia et al. 2007); dies erfordert den Aufbau neuer Organisationsstrukturen der öffentlichen Verwaltung, wie sie im Kapitel 11 und in von Lucke (2008) diskutiert werden: Eine klare Trennung zwischen Front-Office und Back-Office, die organisatorische Vernetzung der Akteure sowie den Aufbau von Shared-Service-Centers. Für die öffentliche Verwaltung sollte auch das gelten, was aus der Privatwirtschaft schon bekannt ist: Stabil sind Strukturen von Online-Services nur dann, wenn Organisations- und Softwarestruktur zueinander passen. Es ist deshalb nicht sinnvoll nur eine zu ändern (d.h. entweder die Aufbauorganisation oder die Anwendungssoftware), sondern beide müssen synchron umgebaut werden.

#### 4.8 Fazit

Technologische Innovationen durchlaufen Hype-Zyklen. Nachdem eine Innovation die Aufmerksamkeitsschwelle der Öffentlichkeit überschritten hat, steigen die Erwartungen steil an, bis enttäuschende initiale Erfahrungen nicht mehr ignoriert werden können. Auf die Verheißung folgt die Ernüchterung und auf der Basis einer realistischen Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen eine stetigere und nachhaltigere Verbreitung. Online-Bürgerservices haben die Phase



der Ernüchterung inzwischen hinter sich gelassen. Die initialen „Quick Wins“ sind eingefahren und weitere Fortschritte sind nur mit harter Arbeit zu erreichen. Hierfür müssen die organisatorischen und technischen Architekturen von Verwaltungen erneuert werden und die Mitarbeiter der Verwaltung für die verbleibenden, nicht-automatisierten Arbeiten qualifiziert und motiviert werden. In den hochindustrialisierten Ländern Europas führt wegen des demographischen Wandels kein Weg an einer Ausweitung von Online-Bürgerservices vorbei, ermöglichen sie doch als einzige Strategie gleichzeitig eine Verbesserung des Services und eine Erhöhung der Effizienz von Verwaltungen.